

Os atributos de uma cidadania administrativa na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

Sophie Perez Fernandes*

RESUMO: Tendo por referência o catálogo de direitos de cidadania plasmado na CDFUE, e, em especial, a tríade formada pelo direito a uma boa administração, pelo direito de acesso aos documentos das instituições, dos órgãos e dos organismos da União e pelo direito de petição ao Provedor de Justiça Europeu, o presente texto tem em vista explorar o sentido de uma cidadania administrativa em construção na ordem jurídica da União. Em relação a este catálogo de direitos, a CDFUE não se limita, com efeito, a conferir-lhes o estatuto de direitos fundamentais, mas também, ao integrá-los no seu Título V, permite a sua qualificação como direitos de cidadania no contexto da União, neles se identificando, então, alguns dos atributos de uma cidadania administrativa europeia. A presente análise tem o propósito de procurar atribuir um sentido a esta sistematização, quer para os diversos direitos considerados, quer para a cidadania da União em geral.

PALAVRAS-CHAVE: cidadania da União – cidadania administrativa – direitos fundamentais – boa administração.

ABSTRACT: With reference to the catalog of citizenship rights set out in the CFREU, and in particular the triad consisting of the right to good administration, the right of access to documents of the institutions, bodies, offices and agencies of the Union, and the right to refer to the European Ombudsman, the purpose of this text is to explore the meaning of administrative citizenship under construction within the EU's legal order. With regard to this catalog of rights, the CFREU does not confine itself to conferring on them the status of fundamental rights, but also, by inscribing them in its Title V, allows them to be qualified as citizenship rights in the context of the EU, thereby identifying some of the attributes of an European administrative citizenship. The purpose of the present analysis is to try to give meaning to this systematization, both for the various rights considered and for EU citizenship in general.

KEYWORDS: EU citizenship – administrative citizenship – fundamental rights – good administration.

* Professora da Escola de Direito da Universidade do Minho. Membro Doutorado do Centro de Estudos em Direito da União Europeia (CEDU) da Universidade do Minho.

0. Ponto de ordem

Por ocasião dos diversos encontros promovidos pelo Centro de Estudos em Direito da União Europeia (CEDU) ao longo do ano de 2016, tivemos especial oportunidade de oferecer para debate temáticas atinentes à promoção de uma *boa administração* no sistema jurídico europeu. O objetivo foi o de apresentar para discussão uma apreciação crítica da consagração de um direito a uma boa administração no art. 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE). Agora, aquando da publicação dos textos resultantes de tão profícuos encontros, aproveitamos o ensejo para trazer à colação o conceito de *cidadania administrativa* com o qual aquele se encontra inextricavelmente ligado.

Esta opção permite-nos aprofundar aquela primeira análise pela consideração de outros direitos que igualmente integram o estatuto jurídico do cidadão-pessoa perante as autoridades que exercem o poder público na União Europeia. Tratar-se-á, especialmente, dos direitos de acesso aos documentos das instituições, dos órgãos e dos organismos da União (art. 42.º CDFUE) e de petição ao Provedor de Justiça Europeu (art. 43.º CDFUE). Em relação ao universo de direitos considerados, a CDFUE não se limita a conferir-lhes o estatuto de direitos fundamentais como tal protegidos pela ordem jurídica da União, mas também, ao integrá-los no seu Título V, permite a sua qualificação como direitos de cidadania no contexto da União, neles se identificando, então, alguns dos *atributos de uma cidadania administrativa europeia*. Assim, embora tendo presente que as disposições da CDFUE apenas são aplicáveis por efeito da aplicação de (outras) disposições do direito da União¹, continuaremos a ter

¹ Cfr. art. 51.º, n.º 1, CDFUE. Sobre a jurisprudência inaugurada no acórdão TJUE de 26 de fevereiro de 2013, *Fransson*, Processo C-617/10, EU:C:2013:105, considerando 17-23 e 29, a propósito desta disposição, cfr., entre outros, Angela Ward, “Article 51”, e Koen Lenaerts e José Antonio Gutiérrez-Fons, “The Place of the Charter in the EU Constitutional Edifice”, in *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, ed. Steve Peers *et al.* (Oxford: Hart Publishing, 2014), 1413-1454 e 1566-1568, respetivamente; Daniel Sarmiento, “Who’s afraid of the Charter? The Court of Justice, national courts and the new framework of fundamental rights protection in Europe”, *Common Market Law Review*, 50 (2013): 1267-1304; e, entre nós, Alessandra Silveira, “Cidadania Europeia e Direitos Fundamentais”, in *Direito da União Europeia – Elementos de Direito e Políticas da União*, coords. Alessandra Silveira, Mariana Canotilho e Pedro Madeira Froufe (Coimbra: Almedina, 2016), 51-67.

como quadro de referência o catálogo de direitos de cidadania plasmado na CDFUE com o propósito de procurar atribuir um sentido àquela sistematização, quer para os diversos direitos considerados, quer para a cidadania da União em geral.

Antes, contudo, de avançar com a análise proposta, não podemos deixar passar a oportunidade de agradecer os convites para participar daqueles encontros e de contribuir para a presente publicação. A simplicidade dos primeiros não engana, apenas corresponde à elevação dos contributos apresentados, das ideias debatidas, das reflexões partilhadas – corresponde às palavras de Victor Hugo: “*la simplicité est grandeur*”. E, assim, simplesmente, porque proporcionam igual oportunidade para diferentes interlocutores exporem as suas inquietações em busca, não necessariamente de pistas de solução ou rumos de investigação, mas de companhia no, por vezes, solitário caminho da investigação científica que só se faz caminhando...

1. A cidadania da União enquanto cidadania de direitos – a emergência de um núcleo comum de direitos como expressão do sentido da cidadania da União

Ao conceito de cidadania subjaz a ideia de filiação de um indivíduo a determinada comunidade ancorada em valores de igualdade, pertença e identidade coletiva, filiação que, no plano jurídico-político, se traduz num vínculo entre o indivíduo e a comunidade ao qual estão associados direitos e deveres específicos. A cidadania da União não escapa a esta concetualização de base, sendo também ela a expressão de um vínculo específico que une os cidadãos da União à própria União. Nos termos dos Tratados, a cidadania da União implica para os cidadãos da União o gozo dos direitos e o respeito pelos deveres previstos nos Tratados [art. 20.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)]. Se bem que não especifiquem os deveres dos cidadãos da União², os Tratados oferecem um

² Ausência “reveladora de uma certa fraqueza dos laços de ligação entre o cidadão e a União” para Ana Maria Guerra Martins, *Manual de Direito da União Europeia* (Coimbra: Almedina, 2014), 236. No seu relatório de 2008 relativo à aplicação da Diretiva (CE) 2004/38 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito à livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas

catálogo (não exaustivo) de direitos associados à cidadania da União³. A cidadania da União afirma-se primacialmente, por isso, enquanto “*cidadania de direitos*”⁴, ou seja, ser cidadão da União significa, antes de tudo, ser titular de direitos protegidos pela ordem jurídica da União.

Se até a institucionalização/constitucionalização da cidadania da União o vínculo que se estabelecia, por via do reconhecimento de direitos, entre os nacionais dos Estados-Membros e a União servia os propósitos da integração por via do mercado, a inscrição das disposições relativas à cidadania da União no corpo dos Tratados reconfigura este vínculo: continuando a assentar essencialmente no reconhecimento de direitos, o vínculo passa a estabelecer-se entre a União e os “*seus cidadãos*”⁵ sendo direcionado para os propósitos de uma integração para além do mercado⁶. Pelas palavras do Advogado-Geral Francis Jacobs, a cidadania da União “*foi largamente inspirada pela preocupação de aproximar a União dos seus cidadãos e de exprimir*

famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CE, 90/364/CE, 90/365/CEE e 93/96/CE, JO L 158 de 30.04.2004, pp. 77-123, a Comissão sublinha, no contexto do Capítulo VI relativo às restrições aos direitos de entrada e residência por razões de ordem pública, segurança pública ou saúde pública, que “[a]queles que beneficiam do direito de livre circulação devem assumir obrigações perante o seu Estado-Membro de acolhimento, sendo a primeira o respeito da sua legislação” – cfr. Comissão Europeia, Relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da Diretiva (CE) 2004/38 relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, de 10.12.2008, COM(2008) 840 final, p. 8. A obrigação de respeitar a legislação do Estado-Membro de acolhimento não se impõe, contudo, por força do direito da União (contrariamente ao que sucede com os direitos associados à cidadania da União), mas sim por força do direito do Estado-Membro de acolhimento, de modo que a afirmação são é suficiente para superar aquela ausência.

³ Cfr. arts. 20.º a 24.º TFUE, especialmente o elenco não taxativo constante do art. 20.º, n.º 2, TFUE.

⁴ Neste sentido, cfr. Alessandra Silveira, “Cidadania e Jusfundamentalidade na União Europeia – do argumento de *James Madison* à jurisprudência *Ruiz Zambrano*”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho, Volume III – Direitos e Interconstitucionalidade: entre Dignidade e Cosmopolitismo*, org. Fernando Alves Correia, Jónatas E. M. Marchado e João Carlos Loureiro (Coimbra: Coimbra Editora, 2012), 941.

⁵ Como se pode ler hoje em várias disposições do Tratado da União Europeia (TUE), nomeadamente os arts. 3.º (objetivos da União), 9.º (princípio da igualdade) e 13.º (quadro institucional).

⁶ Neste sentido, cfr. Ferdinand Wollenschläger, “A New Fundamental Freedom beyond Market Integration: Union Citizenship and its Dynamics for Shifting the Economic Paradigm of European Integration”, *European Law Journal* 17, 1, (2011): 1-34, doi: 10.1111/j.1468-0386.2010.00536.x.

a sua natureza como algo de diverso de uma união puramente económica”^{7/8}. Ao associar os cidadãos da União ao processo de integração sem passar por caminhos trilhados por apenas alguns deles – os cidadãos dinâmicos e economicamente ativos, agentes de um mercado interno assente nas liberdades de circulação –, a cidadania da União visa neles forjar um sentimento de identificação com a União e, assim, promover a construção de uma comunidade política europeia⁹. A ideia subjacente à cidadania da União é, regressando a Francis Jacobs, permitir aos cidadãos da União afirmarem “*civis europeus sum*”¹⁰.

A primeira dificuldade para a emergência de tal sentimento de pertença e de identidade advém, porventura, de o texto dos Tratados fazer do estatuto de cidadão da União um “*estatuto de aquisição heterónoma*” – um estatuto que pressupõe e deriva da nacionalidade de um Estado-Membro¹¹. São assim os Estados-Membros que, mediante os mecanismos da nacionalidade, “*recorta[m] a cidadania*” da União¹². O estatuto de cidadão da União tem, pois, natureza derivada e acresce, por “*sobreposição*”¹³

⁷ Conclusões do Advogado-Geral Francis Jacobs de 19 de março de 1998, *Bickel e Franz*, Processo C-274/96, EU:C:1998:115, considerando 23.

⁸ A construção do mercado comum desde o início almejou transcender o caráter puramente económico do processo de integração, afirmando-o igualmente enquanto projeto político. É a ideia motora patente na *Declaração Schuman* de 9 de maio de 1951, desde o seu primeiro esboço – cfr. Jean Monnet, *Mémoires* (Paris: Fayard, 1976), 349-350. Sobre o “*recurso ao método da integração económica*” como “*instrumento fundamental do projeto – eminentemente político – de integração europeia*”, cfr. Pedro Madeira Froufe e José Caramelo Gomes, “Mercado Interno e Concorrência”, *Direito da União Europeia – Elementos de Direito e Políticas da União*, coords. Alessandra Silveira, Mariana Canotilho e Pedro Madeira Froufe (Coimbra: Almedina, 2016), 449-461.

⁹ O objetivo foi assumido expressamente pela Comissão Europeia: “*A cidadania da União é simultaneamente fonte de legitimação do processo de integração europeia, devido ao reforço da participação dos cidadãos, e um elemento fundamental para a criação de um sentimento de pertença dos cidadãos à União Europeia, de uma verdadeira identidade europeia*” – Comissão Europeia, Terceiro Relatório sobre a cidadania da União, de 07.09.2001, COM(2001) 506 final, p. 7.

¹⁰ Conclusões do Advogado-Geral Francis Jacobs de 9 de dezembro de 1992, *Konstantinidis*, Processo C-168/91, EU:C:1992:504, considerando 46.

¹¹ Nos termos dos arts. 9.º TUE e 20.º, n.º 1, TFUE, é cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro, estatuto que acresce à cidadania nacional sem a substituir.

¹² José Joaquim Gomes Canotilho, “*Brançosos*” e *Interconstitucionalidade. Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional* (Coimbra: Almedina, 2006) 241.

¹³ Assim, entre outros, Martins, *Manual de Direito da União Europeia*, 226; e José Narciso da Cunha Rodrigues, “Artigo 45.º - Liberdade de circulação e permanência”, in *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia Comentada*, coords. Alessandra Silveira e Mariana Canotilho (Coimbra: Almedina, 2013), 524.

ou “*acumulação*”¹⁴, ao estatuto de nacional de um Estado-Membro. Mas aí reside o paradoxo ou, nas palavras de Miguel Poiars Maduro, o “*milagre da cidadania da União*”¹⁵: ao mesmo tempo que reforça os laços que unem os indivíduos aos respetivos Estados-Membros de nacionalidade, na medida que os cidadãos da União filiam-se nesta através daqueles, também destes os emancipa uma vez que os cidadãos da União são cidadãos para além dos respetivos Estados-Membros de nacionalidade. A cidadania da União une ao abrigo de um estatuto comum¹⁶ todos os nacionais dos Estados-Membros num vínculo que transcende a nacionalidade de cada um deles e, assim, reconfigura a noção de pertença a uma comunidade, tornando-a mais aberta e flexível¹⁷: os nacionais dos distintos Estados-Membros integram, compõem, incluem-se numa comunidade política europeia ampla em emergência, o que lhes permite desprenderem-se da respetiva comunidade de origem e livremente optar por viver e participar numa comunidade que não aquela que lhes confere a nacionalidade em condições tendencialmente idênticas às dos nacionais dessa comunidade¹⁸.

Contudo, a mais-valia da cidadania da União não reside tanto nas respostas oferecidas às questões relativas ao acesso ao estatuto de cidadão da União e à pertença a uma comunidade política em emergência, mas no conjunto de direitos que lhe estão

¹⁴ Paulo Rangel, “Artigo 39.º - Direito de eleger e de ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu”, in *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia Comentada*, coords. Alessandra Silveira e Mariana Canotilho (Coimbra: Almedina, 2013), 471.

¹⁵ Conclusões do Advogado-Geral Miguel Poiars Maduro de 30 de setembro de 2009, *Rottmann*, Processo C-135/08, EU:C:2009:588, considerando 23.

¹⁶ É nestes termos que, no Preâmbulo do TUE, os Estados-Membros se referem à cidadania da União – enquanto “cidadania comum aos nacionais dos seus países” (parágrafo 10).

¹⁷ A ideia de pertença a uma determinada comunidade formatada pelo modelo da cidadania nacional contradiz, aliás, a dinâmica própria do processo de integração. Como explica Francis Jacobs, “[o] conceito de ‘circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros’ não assenta na hipótese de uma única deslocação de um Estado-Membro para outro, seguida da integração neste último. A intenção é antes permitir a livre, e possivelmente repetida ou mesmo contínua, circulação, no seio de um único ‘espaço de liberdade, de segurança e de justiça’, no qual são garantidas tanto a diversidade cultural como a proibição da discriminação.” – Conclusões do Advogado-Geral Francis Jacobs de 22 de maio de 2003, *Garcia Avello*, Processo C-148/02, EU:C:2003:311, considerando 72.

¹⁸ Entre nós, cfr. Miguel Poiars Maduro, *A Constituição Plural. Constitucionalismo e União Europeia* (Cascais: Principia, 2006), 272: “(...) já não somos ‘prisioneiros’ da nossa comunidade política original e podemos optar entre várias comunidades políticas. Enquanto continuamos a beneficiar da nossa comunidade política nacional de origem, entramos num novo contrato social que nos confere o direito (ainda limitado) de viver e participar em diferentes comunidades políticas nacionais pertencentes ao espaço europeu.”

associados. Em virtude da cidadania da União, os Estados-Membros deixaram de ser a única entidade por referência à qual se perspetiva a cidadania e se exercem direitos de cidadania. O modo derivado de aquisição do estatuto de cidadão da União não afeta a autonomia da cidadania da União enquanto fonte de direitos: da cidadania da União emergem direitos protegidos pelo direito da União cuja titularidade não depende (do direito) dos Estados-Membros e que, como se verá *infra*, sequer estão reservados aos nacionais dos Estados-Membros, ou seja, aos cidadãos da União; os Estados-Membros devem, para além disso, assegurar que o exercício dos direitos associados à cidadania da União opere, nas respetivas ordens jurídicas, em conformidade com o direito da União. É, assim, enquanto fonte de direitos que a cidadania da União se revela como “*estatuto de conteúdo autónomo*”.

No texto dos Tratados, especialmente no art. 20.º, n.º 2, TFUE, mas também na CDFUE com “*o mesmo valor jurídico*”¹⁹ do que aqueles, a cidadania da União é configurada como fonte de direitos duplamente direcionados: a cidadania da União não se projeta apenas enquanto i) vínculo entre o cidadão da União e a própria União, mas também enquanto ii) vínculo entre o cidadão da União e todos os Estados-Membros da União, incluindo o(s) Estado(s)-Membro(s) da nacionalidade do cidadão da União. À cidadania da União estão associados direitos suscetíveis de serem exercidos junto dos vários componentes do sistema plural, multinível ou composto da União, incluindo, pois, as autoridades dos Estados-Membros, direitos aos quais está transversalmente associado o princípio da igualdade e, em particular, o “*imperativo de igualdade dos nacionais dos distintos Estados-Membros*”²⁰ enquanto atributo essencial da cidadania da União²¹.

Dentro do primeiro grupo de direitos i), encontram-se o direito de acesso aos documentos das instituições, dos órgãos e dos organismos da União²², o direito de participar nas eleições para o Parlamento Europeu²³, o direito de petição junto desta

¹⁹ Art. 6.º TUE.

²⁰ Silveira, “Cidadania e Jusfundamentalidade na União Europeia”, 949.

²¹ Cfr. arts. 9.º TUE e 18.º TFUE, bem como arts. 20.º e 21.º CDFUE.

²² Cfr. art. 15.º, n.º 3, TFUE.

²³ Cfr. art. 14.º, n.º 3, TUE.

instituição²⁴, o direito de apresentar queixas ao Provedor de Justiça Europeu²⁵ e o direito de interagir na língua oficial da União escolhida²⁶, elenco ao qual o Tratado de Lisboa acrescentou o direito de iniciativa legislativa²⁷ e permitiu, como veremos, adicionar o direito a uma boa administração²⁸. Dentro do segundo grupo ii), encontram-se o direito de livre circulação e residência²⁹, o direito de participar nas eleições para o Parlamento Europeu e nas eleições municipais no Estado-Membro de residência³⁰ e o direito à proteção diplomática e consular³¹. A cidadania da União não é somente fonte dos direitos previstos nos Tratados – o elenco dos direitos consagrados no art. 20.º, n.º 2, TFUE sequer é taxativo³² –, mas também em outras fontes do direito da União, como instrumentos de direito derivado³³ ou a própria jurisprudência do Tribunal de Justiça³⁴.

Desta forma, a afirmação reiterada nesta jurisprudência pela qual “*o estatuto de cidadão da União tende a ser o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros*”³⁵

²⁴ Cfr. arts. 20.º, n.º 2, d), 24.º, 2º parágrafo, e 227.º TFUE.

²⁵ Cfr. arts. 20.º, n.º 2, d), 24.º, 3º parágrafo, e 228.º TFUE.

²⁶ Cfr. art. 20.º, n.º 2, d), TFUE.

²⁷ Cfr. art. 11.º, n.º 4, TUE e art. 24.º, 1º parágrafo, TFUE.

²⁸ Cfr. art. 41.º CDFUE.

²⁹ Cfr. arts. 20.º, n.º 2, a), e 21.º TFUE.

³⁰ Cfr. arts. 20.º, n.º 2, b), e 22.º TFUE.

³¹ Cfr. arts. 20.º, n.º 2, c), e 23.º TFUE.

³² Para além de o art. 25.º, 2º parágrafo, TFUE prever (procedimentalmente) a possibilidade de “*aprofundar os direitos enumerados no n.º 2 do artigo 20.º*”

³³ Com especial destaque para os direitos decorrentes da Diretiva 2004/38 relativa ao direito à livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros.

³⁴ Neste sentido, cfr. Jo Shaw, *Law of the European Union* (3ª ed., New York: Palgrave Macmillan, 2000), 381. Da jurisprudência do Tribunal de Justiça destaca-se especialmente o direito de os cidadãos da União não serem privados, *de jure* ou *de facto*, por efeito de medidas adotadas pelas autoridades do respetivo Estado-Membro de nacionalidade, do gozo efetivo do essencial dos direitos conferidos pelo seu estatuto de cidadão da União (para já) concretizado (com sucesso) enquanto direito a não perder o estatuto de cidadão da União sem que a proporcionalidade da decisão nacional que tenha esse efeito seja examinada à luz do direito da União e o direito a não ser forçado a deixar o território da União – como resulta, respetivamente, dos acórdãos TJUE de 2 de março de 2010, *Rottmann*, Processo C-135/08, EU:C:2010:104, considerando 42 e 55, e de 8 de março de 2011, *Zambrano*, Processo C-34/09, EU:C:2011:124, considerando 42-44.

³⁵ Pela primeira vez vertida no acórdão TJUE de 20 de setembro de 2001, *Grzelczyk*, Processo C-184/99, EU:C:2001:458, considerando 31.

deve ser compreendida à luz da “*cidadania de direitos*” que lhe subjaz, traduzindo a ideia de que a cidadania da União não é “*concha vazia*”³⁶ mas aspira/“*tende a*” ser a principal fonte de direitos dos cidadãos da União³⁷. Uma vez que a cidadania da União potencia o exercício desses direitos num contexto mais alargado e em condições de tendencial igualdade, o cidadão da União vê alargado o seu leque de oportunidades (políticas, económicas, sociais, culturais) para além dos confins da(s) sua(s) respetiva(s) nacionalidade(s). O declínio da soberania do Estado é, no contexto da cidadania da União, acompanhado do reforço da soberania do indivíduo³⁸ por via do reconhecimento e do exercício de direitos de cidadania.

Confirmando o quanto a cidadania da União se emancipa enquanto “*conceito jurídico e político autónomo relativamente ao de nacionalidade*”³⁹ e que, contrariamente ao que o Estado-Nação habituou, cidadania e nacionalidade não caminham tanto “*lado a lado*”⁴⁰ mas exercem funções distintas, a leitura das disposições de direito primário relativas ao elenco dos direitos associados à cidadania da União mencionado *supra* revela que a titularidade do estatuto de cidadão da União e a titularidade dos direitos de cidadania da União não coincidem totalmente: alguns direitos associados à cidadania da União são titulados, nos termos do direito da União e independentemente do direito dos Estados-Membros, por quem não é nacional de nenhum deles e, assim, não goza do estatuto de cidadão da União. Pese embora dela derivar a titularidade do estatuto de

³⁶ Conclusões do Advogado-Geral Michel Wathelet de 14 de abril de 2016, *NA*, Processo C-115/15, EU:C:2016:259, considerando 11.

³⁷ Cfr., neste sentido, Dimitry Kochenov, “*Rounding up the Circle: The Mutation of Member States’ Nationalities Under Pressure from EU Citizenship*”, EUI Working Papers – Robert Schuman Centre For Advanced Studies, 23 (2010): 25, acesso em 01/02/2017, disponível em: <http://hdl.handle.net/1814/13634>; e Jo Shaw, “*Citizenship: Contrasting Dynamics at the Interface of Integration and Constitutionalism*”, EUI Working Papers, Robert Schuman Centre For Advanced Studies, 60 (2010): 1-3, acesso em 01/02/2017, disponível em: <http://hdl.handle.net/1814/14396>.

³⁸ A propósito, cfr. o debate doutrinário sintetizado por Dimitry Kochenov, “The essence of EU Citizenship emerging from the last ten years of academic debate: Beyond the cherry blossoms and the moon?”, *International and Comparative Law Quarterly*, 62, 1 (2013): 129-131, doi: 10.1017/S0020589312000589.

³⁹ Cfr. Conclusões *Rottmann*..., considerando 23, onde Miguel Poiras Maduro retoma Joseph Weiler, *The Constitution of Europe* (Cambridge: University Press, 1999), 344.

⁴⁰ Ou “*voltam a separar-se*” também de acordo com Martins, *Manual de Direito da União Europeia*, 221-222.

cidadão da União, a nacionalidade de um Estado-Membro não é condição *sine qua non* da titularidade de alguns dos direitos associados à cidadania da União.

Com efeito, o direito da União reconhece alguns direitos associados à cidadania da União a quem ostenta outro tipo de ligação à União que não a nacionalidade de um Estado-Membro ou, por outras palavras, a quem ostenta outro tipo de ligação à União que não o estatuto de cidadão da União. Alguns direitos de cidadania da União são, desta forma, reconhecidos a não cidadãos da União por direito próprio, não se tratando de direitos derivados do reconhecimento de outros direitos a cidadãos da União⁴¹. Assim sucede com alguns dos direitos de cidadania da União afetos às relações entre os indivíduos e a União e, em particular, aqueles que *infra* se destacarão enquanto atributos de uma cidadania administrativa europeia: os direitos de acesso aos documentos das instituições, dos órgãos e dos organismos da União e de petição ao Parlamento Europeu e ao Provedor de Justiça Europeu são igualmente reconhecidos às pessoas, singulares ou coletivas, que residam ou tenham a sua sede num Estado-Membro⁴²; o direito a uma boa administração é, por sua vez, reconhecido a todas as pessoas⁴³.

Uma vez que o estatuto de cidadão da União se encontra reservado aos nacionais dos Estados-Membros, a cidadania da União também participa do atributo típico da cidadania (nacional) – a definição do “*nós*” (quem é cidadão da União) por exclusão do “*outro*” (quem não é cidadão da União)⁴⁴. A propósito da definição do “*nós*”, sublinha Alessandra Silveira que a cidadania da União é “*originária e essencialmente uma cidadania inclusiva*”⁴⁵, uma vez que respeita a cidadãos que, por definição, não partilham da mesma nacionalidade. Ora, do ponto de vista do seu conteúdo, dos direitos que

⁴¹ Para uma análise crítica destes direitos, cfr. Dimitry Kochenov, “*Ius tractum* of many faces: European Citizenship and the difficult relationship between status and rights”, *Columbia Journal of European Law*, 15, 2 (2009): 225-234.

⁴² Cfr. arts. 15.º, n.º 3, 227.º e 228.º, 1º parágrafo, TFUE, bem como os “correspondentes” arts. 42.º, 43.º e 44.º CDFUE.

⁴³ Cfr. art. 41.º CDFUE.

⁴⁴ Também referindo-se às duas facetas, “*includente*” e “*excludente*”, da cidadania da União, Martins, *Manual de Direito da União Europeia*, 242 (itálico da Autora).

⁴⁵ Silveira, “Cidadania e Jusfundamentalidade na União Europeia”, 949.

lhes estão associados, a cidadania da União revela-se inclusiva mesmo para quem não participa do estatuto. Se é da igualdade, da igualdade no exercício de direitos, que emerge um corpo de cidadãos de um conjunto aleatório de indivíduos⁴⁶, então nem só cidadãos da União, pelo menos no que toca a alguns direitos de cidadania, integrarão aquele corpo.

2. Em busca de um estatuto de cidadania administrativa na União – os indícios trazidos pela CDFUE

Esta parcial bifurcação entre o âmbito pessoal (titularidade do estatuto) e o âmbito material (titularidade dos direitos) da cidadania da União refletiu-se, necessariamente, nas disposições consagradas no capítulo da CDFUE respeitante à “*Cidadania*”. A individualização de um capítulo dedicado aos “*direitos dos cidadãos da União*” estava inscrito no mandato de Colónia de 1999⁴⁷. Guy Braibant dá conta das dificuldades que esta categoria acarretava: i) parecia contrária ao princípio fundamental da universalidade dos direitos fundamentais; ii) o seu alcance seria reduzido, na medida em que apenas os direitos de participação política nas eleições para o Parlamento Europeu e nas eleições municipais (bem como o direito à proteção diplomática e consular) estão reservados aos cidadãos da União; e iii) os demais direitos aplicar-se-iam igualmente aos residentes no território da União (independentemente da sua nacionalidade, de um Estado-Membro ou de um país terceiro) ou mesmo a qualquer pessoa⁴⁸.

É assim que, no Título V da CDFUE, a “*Cidadania*” é contemplada como valor⁴⁹

⁴⁶ Assim, Kochenov, “*Ius tractum of many faces*”, 173: “*The emphasis on equality is particularly important in the citizenship context. Equality contributes to forging a body of citizens out of a random collective of individuals. By virtue of simply being a citizen, any individual can expect to be regarded as being as valuable a member of the community as any other individual possessing the same status. In practice this means that the laws apply to all the citizens equally and no action on the part of the citizen is required in order to be entitled to treatment equal with others*”.

⁴⁷ Cfr. Conselho Europeu, Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Colónia de 3 e 4 de junho de 1999, Anexo IV: Decisão do Conselho Europeu sobre a elaboração de uma Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

⁴⁸ Cfr. Guy Braibant, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* (Éditions du Seuil, 2001), 38-40.

⁴⁹ A CDFUE preferiu intitular os seus respetivos capítulos através de um único termo que expressasse,

identitário da União e não somente como instituto reservado apenas aos nacionais dos Estados-Membros. Os arts. 39.º a 46.º CDFUE acolhem, no essencial, os direitos que os Tratados, especialmente a Parte II do TFUE (arts. 18.º a 25.º), associam ao estatuto de cidadão da União, mas não reproduzem fielmente as disposições correspondentes. É também imediatamente perceptível que a CDFUE altera em parte a ordem seguida pelos Tratados, nomeadamente no art. 20.º, n.º 2, TFUE, no arranjo sequencial dos direitos consagrados. Se, por exemplo, no TFUE é o direito à livre circulação e residência que assume a dianteira⁵⁰, na CDFUE são os direitos de participação política. Os direitos reconhecidos aos cidadãos da União nas suas relações com a União, que no TFUE são referidos conjuntamente e por último⁵¹, merecem consagração individualizada na CDFUE⁵². Sem que daí se deva depreender a existência, seja nos Tratados, seja na CDFUE, de uma qualquer hierarquia entre os direitos em causa, ou que essa hierarquia tenha sido alterada com o reconhecimento de força jurídica vinculativa à CDFUE, estas alterações sugerem, contudo, que a CDFUE reflete, de certa forma, uma compreensão mais atualista do sentido último da cidadania da União – o maior envolvimento das pessoas com o projeto de integração europeia em si, para além do exercício de direitos de circulação e do paradigma do mercado interno e, também, para além da própria titularidade do estatuto de cidadão da União.

Esta leitura é particularmente proporcionada pelo núcleo de direitos consagrados no Título V da CDFUE que constituem a base para a construção de um conceito de

não apenas um conjunto de direitos, mas verdadeiros valores – cfr. Guy Braibant, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, 39. No mesmo sentido, cfr. Maria Luísa Duarte, *União Europeia e Direitos Fundamentais – no espaço da internormatividade* (Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2006), 137.

⁵⁰ A ordem seguida na listagem dos direitos associados à cidadania da União no TFUE mantém-se inalterada desde o Tratado de Maastricht. Esta ordem, que coloca o direito à livre circulação e residência em primeiro lugar, não só demonstra a importância deste direito no quadro da cidadania da União, mas também preserva um certo sentido de continuidade pré e pós-Maastricht – cfr., neste sentido, Kochenov, “*Ius tractum of many faces*”, 196.

⁵¹ Cfr. arts. 20.º, n.º 2, d) e 24.º TFUE, o qual remete para os arts. 227.º e 228.º TFUE.

⁵² Cfr. arts. 41.º, n.º 4, 43.º e 44.º CDFUE. Contrariamente ao TFUE, a CDFUE não acolheu a iniciativa de cidadania, de resto também não elencada no art. 20.º, n.º 2, d), TFUE, mas consagrada no art. 11.º, n.º 4, TUE e no art. 24.º, 1º parágrafo, TFUE. Em contrapartida, adicionou o direito de acesso aos documentos das instituições, dos órgãos e dos organismos da União plasmado no art. 15.º, n.º 3, TFUE.

cidadania administrativa da União: o direito a uma boa administração (art. 41.º CDFUE), o direito de acesso aos documentos das instituições, dos órgãos e dos organismos da União (art. 42.º CDFUE) e o direito de petição ao Provedor de Justiça Europeu (art. 43.º CDFUE)^{53/54}. O conceito de “*cidadania administrativa*” pretende traduzir o estado atual de evolução do lugar do indivíduo, da pessoa, face ao exercício do poder público, que penosamente passou de súbdito (a utente e) a cidadão⁵⁵. Com ele pretende traduzir-se a crescente consideração da pessoa enquanto sujeito que participa ativamente do exercício do poder público, por oposição à sua conceção como mero objeto passivo – como “*sujeito num processo comunicativo e não objeto de decisões autoritárias unilaterais dos poderes públicos*”⁵⁶. Assim é porque as demandas democráticas reconfiguram o papel da autoridade e do indivíduo: as relações entre as autoridades incumbidas do exercício do poder público e as pessoas afetadas por ele não podem mais conceber-se exclusivamente como relações de domínio porque, num sistema democrático, são as pessoas o verdadeiro *dominus* do poder público e da Administração⁵⁷.

A CDFUE, enquanto manifesto dos valores da União, não podia senão refletir este estágio evolutivo. Ora, a simples leitura das disposições *supra* destacadas permite desde logo concluir que a cidadania administrativa da União se distingue da “*cidadania da União clássica em razão da definição extensiva dos seus titulares*”⁵⁸. Com

⁵³ Assim, Jacques Ziller, «Droit à une bonne administration», *Juriclassiseur Libertés*, 1040 (2007), parágrafo 72 (tradução livre); no mesmo sentido, Braibant, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, 212.

⁵⁴ Não será aqui considerado o direito de queixa à Comissão uma vez que o mesmo continua sem previsão nos Tratados, apenas estando contemplado no regulamento interno da instituição – cfr. Regulamento Interno da Comissão [C(2000) 3614], JO L 308 de 08.12.2000, pp. 26-34, em especial o art. 6.º do Código de Boa Conduta Administrativa para o pessoal da Comissão Europeia nas suas relações com o público anexo ao regulamento.

⁵⁵ Neste sentido, cfr. Émilie Chevalier, *Bonne administration et Union européenne* (Bruxelles: Bruylant, 2014), 401.

⁵⁶ José Joaquim Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada. Volume II*, (4ª edição revista, Coimbra: Coimbra Editora, 2010), 820, que se referem, em anotação ao art. 268.º CRP, ao “estatuto de *cidadania administrativa* dos particulares” (destaque dos Autores).

⁵⁷ Em particular, sobre as relações entre boa administração e democracia, e a propósito da consagração de um direito a uma boa administração no art. 41.º CDFUE, cfr. Jaime Rodríguez-Arana, “El derecho fundamental a la buena administración de instituciones públicas y el Derecho Administrativo”, in *El derecho a una buena administración y la ética pública*, coords. Carmen Maria Ávila Rodríguez e Francisco Gutierrez Rodríguez (Valência: Tirant lo Blanch, 2011), 77-105.

⁵⁸ Chevalier, *Bonne administration et Union européenne*, 396 (tradução livre).

efeito, e à semelhança das respetivas disposições correspondentes do TFUE⁵⁹, o direito de acesso aos documentos e o direito de apresentar petições ao Provedor de Justiça Europeu são reconhecidos a “[q]ualquer cidadão da União, bem como qualquer pessoa singular ou coletiva com residência ou sede social num Estado-Membro”. A consagração dos direitos de acesso aos documentos⁶⁰ e de petição⁶¹ evidencia a adesão da União a um “*modelo de atuação pautado pela abertura e pela transparência*” e exprime um compromisso assumido quanto ao modo de funcionamento das suas instituições e dos seus órgãos e organismos, que se pretende “*democrático, próximo dos cidadãos, participado e permanentemente sujeito ao seu escrutínio*.”⁶² A consagração de tais direitos visa, pois, assegurar uma relação de abertura, transparência e proximidade entre as instituições, os órgãos e os organismos da União e quem tenha um vínculo estreito para com a própria União em razão da sua residência no respetivo território. Está em causa assegurar o “*maior respeito possível*” pelo princípio da abertura⁶³, fomentar formas de democracia participativa no seio da estrutura institucional da União⁶⁴ e, em último termo, consolidar a legitimação democrática da União. É a razão pela qual a titularidade de tais direitos de participação cidadã se estende a qualquer pessoa

⁵⁹ Cfr. arts. 15.º, n.º 3, 228.º e 227.º TFUE, respetivamente.

⁶⁰ No direito derivado, cfr. Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, JO L 145 de 31.05.2001, pp. 43-48.

⁶¹ No direito derivado, cfr. Decisão 94/262/CECA, CE, Euratom do Parlamento Europeu, de 9 de março de 1994, relativa ao estatuto e às condições gerais de exercício das funções de Provedor de Justiça Europeu, JO L 113 de 04.05.1994, pp. 15-18, por último alterada pela Decisão 2008/587/CE, Euratom do Parlamento Europeu, de 18 de junho de 2008, JO L 189 de 17.07.2008, pp. 25-27.

⁶² Assim se expressa Catarina Gouveia Alves no que toca ao direito de acesso aos documentos – cfr. Catarina Gouveia Alves, “Artigo 42.º - Direito de acesso aos documentos”, in *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia Comentada*, coords. Alessandra Silveira e Mariana Canotilho (Coimbra: Almedina, 2013), 490.

⁶³ Cfr. art. 15.º, n.º 1, TFUE. A primeira referência ao princípio da abertura é logo feita no 2º parágrafo do art. 1.º TUE, sendo o princípio retomado, no contexto específico da função administrativa da União, no “*mantra*” de uma “*administração europeia aberta, eficaz e independente*” plasmado no art. 298.º, n.º 1, TFUE.

⁶⁴ Cfr., neste sentido, art. 10.º, n.º 3, TUE, nos termos do qual “[t]odos os cidadãos têm o direito de participar na vida democrática da União. As decisões são tomadas de forma tão aberta e tão próxima dos cidadãos quanto possível.”. O elenco das formas de participação na vida democrática da União foi reforçado com a introdução, pelo Tratado de Lisboa, da iniciativa de cidadania – cfr. art. 11.º, n.º 4, TUE e art. 24.º, 1º parágrafo, TFUE e, no direito derivado, (UE) n.º 211/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, sobre a iniciativa de cidadania, JO L 65 de 11.03.2011, pp. 1-22.

singular ou coletiva com residência ou sede num Estado-Membro, pois a aplicação do direito da União não afeta apenas os nacionais dos Estados-Membros.

O art. 41.º CDFUE, por sua vez, ao reconhecer as diferentes dimensões do direito a uma boa administração que consagra a “*todas as pessoas*”, aprofunda a dissociação entre o âmbito pessoal da cidadania da União (os nacionais dos Estados-Membros) e o respetivo âmbito material (os direitos que lhe estão associados). Trata-se, aliás, do mais alargado âmbito subjetivo ativo de aplicação dos direitos consagrados no Título V da CDFUE, abrangendo “*todas as pessoas, físicas e coletivas [...], que, independentemente da sua nacionalidade, residência e sede social, e por qualquer motivo ou circunstância, estabeleçam uma relação com a Administração*”⁶⁵ ou sejam afetados pela sua atuação. A nacionalidade, a residência ou o simples trânsito no território da União não importam para a delimitação do círculo de beneficiários do direito a uma boa administração consagrado no art. 41.º CDFUE – tão só, mas significativamente, a condição de pessoa (jurídica) importa.

O alargado âmbito subjetivo ativo de aplicação do preceito não deixa de levantar problemas quando confrontado com as disposições dos arts. 42.º e 43.º CDFUE. Assim, por exemplo, uma pessoa, singular ou coletiva, que não resida nem se encontre sediada em nenhum Estado-Membro, mas que, por qualquer motivo, se relaciona com alguma instituição ou algum órgão ou organismo da União, poderá exigir do mesmo o respeito por qualquer uma das dimensões do direito a uma boa administração de que é titular nos termos do art. 41.º CDFUE, mas não o poderá fazer i) de forma informada, pois está-lhe vedado o acesso aos documentos da instituição, do órgão ou do organismo da União em causa, nem poderá ii) apresentar uma petição ao Provedor de Justiça Europeu⁶⁶, mesmo que a atuação da instituição, do órgão ou do organismo da União em causa configure um caso de má administração^{67/68}. O acesso

⁶⁵ Cláudia Viana, “Artigo 41.º - Direito a uma boa administração”, in *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia Comentada*, coords. Alessandra Silveira e Mariana Canotilho (Coimbra: Almedina, 2013), 483.

⁶⁶ Nem ao Parlamento Europeu, muito embora a questão se integre num domínio de atividade da União e lhe diga diretamente respeito (art. art. 227.º TFUE).

⁶⁷ Cfr. arts. 228.º TFUE e 43.º CDFUE.

⁶⁸ Admitindo que o TJUE possa optar por uma interpretação mais ampla dos preceitos da CDFUE e do

aos documentos por pessoas, singulares ou coletivas, que não sejam cidadãos da União, nem tenham a sua residência ou sede num Estado-Membro, apenas encontra acolhimento no direito derivado e depende de decisão da instituição, do órgão ou do organismo da União ao qual o pedido de acesso tenha sido dirigido^{69/70}.

Mas o real problema de delimitação colocado pelas disposições em análise não é esse. Todas partilham o mesmo âmbito de aplicação limitado à atuação das instituições, dos órgãos e dos organismos da União: os atributos de uma cidadania administrativa da União destacados encontram-se configurados como direitos de proteção dos indivíduos face ao exercício do poder público pelo nível da União de atuação, com exclusão do principal aparato responsável pela aplicação do direito da União – os Estados-Membros. Assim, contrariamente às petições dirigidas ao Parlamento Europeu – que podem reportar-se à atuação das autoridades dos Estados-Membros, desde que a questão “*se integre nos domínios de atividade da União*” e “*diga diretamente respeito*” ao peticionário (art. 227.º TFUE)⁷¹ –, as queixas/petições dirigidas

TFUE relativos aos direitos de acesso aos documentos e de apresentar petições ao Provedor de Justiça Europeu à luz do amplo círculo de beneficiários do direito a uma boa administração consagrado no art. 41.º CDFUE, Jesús Ángel Fuentanaja Pastor, “El avance del derecho a la buena administración en el Tratado de Lisboa”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 19 (2010): 51.

⁶⁹ Com efeito, se os cidadãos da União e todas as pessoas singulares ou coletivas que residam ou se encontrem sediadas em algum Estado-Membro “*têm direito de acesso aos documentos*”, as instituições, os órgãos ou os organismos da União “*podem conceder acesso aos documentos*” a qualquer pessoa singular ou coletiva que não resida ou não se encontre sediada num Estado-Membro – cfr. art. 2.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 1049/2001 (itálico nosso).

⁷⁰ Por sua vez, a possibilidade para pessoas, singulares ou coletivas, que não sejam cidadãos da União nem tenham a sua residência ou sede num Estado-Membro apresentarem petições ao Provedor de Justiça Europeu não está contemplada no respetivo Estatuto. Pelo contrário, a possibilidade de pessoas, singulares ou coletivas, que não sejam cidadãos da União nem tenham a sua residência ou sede num Estado-Membro apresentarem petições ao Parlamento Europeu encontra acolhimento no Regimento do Parlamento Europeu [8ª legislatura, setembro de 2015, disponível em www.europarl.europa.eu], mas depende da apreciação pelo Comité das Petições do Parlamento Europeu quanto à oportunidade da petição apresentada. Nos termos do art. 215.º, n.º 13, do referido regimento, as petições apresentadas ao Parlamento Europeu por “*pessoas singulares ou coletivas que não sejam cidadãos da União Europeia nem tenham a sua residência ou sede social num Estado-Membro*” são incluídas e classificadas em lista separada, sendo apreciadas se considerado “*oportuno*” pela Comissão das Petições.

⁷¹ Também é possível apresentar uma denúncia junto da Comissão Europeia relativa a uma medida (legislativa, regulamentar ou administrativa) ou uma prática imputável a um Estado-Membro considerada contrária a uma disposição ou a um princípio do direito da União – cfr., a propósito, Comissão Europeia, Comunicação “Inobservância do direito comunitário por um Estado-Membro: formulário-tipo para

ao Provedor de Justiça Europeu apenas podem respeitar a “*casos de má administração na atuação das instituições, órgãos ou organismos da União*” (arts. 228.º TFUE e 43.º CDFUE). Da mesma forma, o direito de acesso aos documentos apenas respeita aos “*documentos das instituições, órgãos e organismos da União*” (arts. 15.º, n.º 3, TFUE e 42.º CDFUE), muito embora o direito da União também se preocupe (leia-se, aplica-se) com o acesso aos documentos dos Estados-Membros porque detidos pela União⁷² ou em razão do domínio setorial em causa⁷³. O mesmo sucede em relação às diferentes dimensões do direito a uma boa administração acolhidas no art. 41.º CDFUE: muito embora o seu âmbito de aplicação se limite também à atuação das instituições, dos órgãos e dos organismos da União, interpretação literal que tem vindo a encontrar amplo suporte na jurisprudência do Tribunal de Justiça⁷⁴, as diferentes concretizações

as denúncias a apresentar à Comissão Europeia”, JO C 119 de 30.04.1999, 5-7; Comissão Europeia, Comunicação ao Parlamento Europeu e ao Provedor de Justiça Europeu relativa às relações com o autor da denúncia em matéria de infrações ao direito comunitário, JO C 166 de 12.07.2002, 3-6; e Comissão Europeia, Comunicação ao Conselho e ao Parlamento Europeu “Atualização da gestão das relações com o autor da denúncia em matéria de aplicação do direito da União”, de 02.04.2012, COM(2012) 154 final.

⁷² Assim dispõem os n.ºs 4 e 5 do art. 4.º do Regulamento n.º 1049/2011: “4. *No que diz respeito a documentos de terceiros, a instituição consultará os terceiros em causa tendo em vista avaliar se qualquer das exceções previstas nos n.ºs 1 ou 2 é aplicável, a menos que seja claro se o documento deve ou não ser divulgado. 5. Qualquer Estado-Membro pode solicitar à instituição que esta não divulgue um documento emanado desse Estado-Membro sem o seu prévio acordo.*” A propósito do transcrito art. 4.º, n.º 5, cfr. acórdão TJ de 18 de dezembro de 2007, *Snécia contra Comissão*, Processo C-64/05 P, EU:C:2007:802, e, na doutrina, Ami Barav, “Opacité et transparence ou le droit d’empêcher. La jurisprudence en matière d’accès aux documents provenant des États Membres détenus par les institutions communautaires”, *Chemins d’Europe, Mélanges en l’honneur de Jean Paul Jacqué* (Paris: Dalloz, 2010), 34-50.

⁷³ Cfr., por exemplo, a Diretiva (CE) 2003/4 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e que revoga a Diretiva (CEE) 90/313 do Conselho, JO L 41 de 14.02.2003, pp. 26-31.

⁷⁴ Apenas em uma ocasião o Tribunal de Justiça considerou o art. 41.º CDFUE aplicável no quadro de um procedimento administrativo interno. Afirmando que o “*Direito a uma boa administração*” consagrado no art. 41.º CDFUE “*reflete um princípio geral do direito da União*”, o Tribunal de Justiça retirou a seguinte consequência no acórdão de 8 de maio de 2014, *H. N.*, Processo C-604/12, EU:C:2014:302, considerando 49 e 50: “*uma vez que, no processo principal, um Estado-Membro aplica o direito da União, as exigências que decorrem do direito a uma boa administração, designadamente o direito que assiste a qualquer pessoa de ver os seus processos serem tratados com imparcialidade num prazo razoável, aplicam-se no quadro de um processo de concessão da proteção subsidiária, (...), conduzido pela autoridade nacional competente.*” Embora em termos menos claros, a mesma orientação fora seguida no acórdão TJUE de 22 de novembro de 2012, *M. M.*, Processo C-277/11, EU:C:2012:744, considerando 81-84 e 89. Contudo, o Tribunal de Justiça tem vindo a seguir orientação oposta na jurisprudência que seguiu, afirmando que “*resulta claramente da letra*

do direito a uma boa administração consagradas no preceito vinculam igualmente as autoridades administrativas dos Estados-Membros quando atuam como administração funcionalmente europeia enquanto componentes do princípio geral da boa administração jurisprudencialmente construído⁷⁵.

Assim, apenas por via do direito derivado da União ou com base numa leitura cuidada da jurisprudência do Tribunal de Justiça é que certos atributos de uma cidadania administrativa da União revelam-se como participando plenamente da natureza compósita e multinível da cidadania da União⁷⁶. Outra das “*menos-valias*” apontada à cidadania administrativa da União prende-se com o facto de descurar a dimensão coletiva ínsita ao processo de democratização administrativa, assentando essencialmente na lógica de uma relação administrativa individual⁷⁷. Nesse sentido, resulta, por exemplo, do teor do art. 41.º CDFUE relativo ao direito a uma boa administração que o mesmo visa primordialmente os procedimentos de tomada de

do artigo 41.º da Carta que este não se dirige aos Estados-Membros mas unicamente às instituições, órgãos e organismos da União”, de modo que os particulares não podem dele retirar direitos oponíveis aos Estados-Membros, mesmo quando estes atuam no âmbito de aplicação do direito da União – cfr. acórdãos TJUE de 17 de julho de 2014, *YS*, Processos apensos C-141/12 e C-372/12, EU:C:2014:2081, considerando 67; de 5 de novembro de 2014, *Mukarubega*, Processo C-166/13, EU:C:2014:2336, considerando 44; de 11 de dezembro de 2014, *Khaled Boudjlida*, Processo C-249/13, EU:C:2014:2431, considerando 32 e 33; e de 17 de dezembro de 2015, *WML*, Processo C-419/14, EU:C:2015:832, considerando 83.

⁷⁵ A título de exemplo, cfr. acórdãos *H. N.*, considerando 52 e 56 (a respeito da exigência de imparcialidade e do conceito de “*prazo razoável*”); de 18 de dezembro de 2008, *Sopropé*, Processo C-349/07, EU:C:2008:746, considerando 36-38 (quanto ao direito de ser ouvido); de 14 de junho de 2011, *Pfleiderer*, Processo C-360/09, EU:C:2011:389, considerando 23-32 (quanto ao acesso aos documentos); de 15 de outubro de 1987, *Heylens*, Processo 222/86, EU:C:1987:442, considerando 15 (sobre a obrigação de fundamentação, acórdão mencionados nas Anotações ao art. 41.º CDFUE); de 5 de março de 1996, *Brasserie du Pêcheur*, Processos apensos C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, considerando 29 e 40-47 (a respeito do direito à reparação emergente da responsabilidade dos Estados-Membros fundada em violação do direito da União). Ainda que o direito de interagir na língua oficial da União escolhida não se imponha, enquanto tal, aos Estados-Membros, na medida em que dele decorre uma obrigação de clareza e transparência (na leitura de Miriam Aziz, “Mainstreaming the Duty of Clarity and Transparency as part of Good Administrative Practice in the EU”, *European Law Journal*, 10, 3, 282-295), esta vincula igualmente os Estados-Membros quando atuam no âmbito de aplicação do direito da União – neste sentido, cfr. acórdão TJUE de 21 de junho de 1988, *Comissão contra República Italiana*, Processo 257/86, EU:C:1988:324, considerando 12.

⁷⁶ Assim a caracteriza amplamente a doutrina, mas também a própria Comissão Europeia, Terceiro Relatório sobre a cidadania da União, 7-8.

⁷⁷ Nesse sentido, cfr. Chevalier, *Bonne administration et Union européenne*, 408.

decisões individuais, o que viria a ser confirmado pelo Tribunal de Justiça⁷⁸. Assim, muito embora reforçados, os atributos de uma cidadania administrativa da União ainda se encontram em emergência no direito da União, em geral, e na CDFUE, em particular.

3. Conclusão

Uma cidadania administrativa assente na participação dos indivíduos nos procedimentos públicos de tomada de decisão, em vias de comunicação com as autoridades incumbidas do exercício do poder público, o que demanda abertura e transparência da sua parte, e em mecanismos de controlo sobre a sua atuação, parece estar a desenhar-se no quadro jurídico-institucional da União. No seu Livro Branco sobre Governança Europeia de 2001, a Comissão Europeia fez dos princípios da abertura, da participação, da responsabilização, da eficácia e da coerência os pilares da boa governança na União⁷⁹. As disposições dos arts. 41.º a 43.º CDFUE acolhem, sob a forma de direitos fundamentais, mecanismos tendentes a concretizar estes princípios. Os direitos aí contemplados, num instrumento superiormente posicionado no sistema normativo da União dotado de força jurídica vinculativa imediata junto dos poderes públicos, têm a potencialidade de contribuir especialmente para a “*qualidade do exercício do poder a nível europeu*”⁸⁰: a CDFUE reforça a proteção daqueles direitos ao incrementar a sua visibilidade (e acessibilidade) junto dos principais interessados – as pessoas titulares

⁷⁸ Cfr. acórdão TJUE de 17 de março de 2011, *AJD Tuna*, Processo C-221/09, EU:C:2011:153, considerando 49: “O artigo 41.º da Carta, (...), prevê, nomeadamente, o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de ser tomada contra si qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente. Daqui resulta que esta disposição não visa os processos de elaboração de actos de alcance geral”. Mais uma vez, tal não implica que o “*princípio*” da boa administração não seja aplicável a tais procedimentos – cfr., por exemplo, acórdão TJUE de 12 de julho de 2005, *Nutri-Link*, Processos apensos C-154/04 e C-155/04, EU:C:2005:449, considerando 72 e 82 (relativamente ao procedimento de alteração do conteúdo das listas de substâncias autorizadas para utilização no fabrico de suplementos alimentares).

⁷⁹ Comissão Europeia, Comunicação “Governança Europeia - Um Livro Branco”, de 25.07.2001, COM(2001) 428 final, JO C 287 de 12.10.2001, 1-29.

⁸⁰ Comissão Europeia, Comunicação “Governança Europeia - Um Livro Branco”, 5.

dos direitos fundamentais consagrados, colocados “no cerne” da ação da União⁸¹.

Se a cidadania administrativa em emergência na União já permite aprofundar a natureza inclusiva da cidadania da União enquanto cidadania de direitos, pois no seu seio a diferença entre os cidadãos da União e os não cidadãos da União, entre o “nós” e os “outros”, é fluída ou mesmo inexistente, o principal desafio que enfrenta, contudo, ainda é o de assimilar a natureza integrada do sistema administrativo da União – para, assim, servir de quadro operativo para o exercício de direitos nas relações entre as pessoas e a autoridade administrativa da União considerada no seu todo⁸². Algumas propostas nesse sentido são equacionáveis, do alargamento do âmbito de aplicação do art. 41.º CDFUE para a atuação das autoridades administrativas dos Estados-Membros quando atuam no âmbito de aplicação do direito da União – orientação que tem sido defendido por alguma doutrina⁸³ e alguns Advogados-Gerais⁸⁴ –, até à adoção ao abrigo do art. 298.º TFUE de uma regulamentação do procedimento administrativo da União igualmente aplicável aos procedimentos administrativos

⁸¹ Cfr. 2.º, 4.º e 5.º parágrafos do Preâmbulo da CDFUE.

⁸² Tal como definida, por exemplo, por Jacques Ziller, “L’autorité administrative dans l’Union européenne”, in *L’autorité de l’Union européenne*, dir. Loïc Azoulay e Laurence Burgogue-Larsen (Bruxelas: Bruylant, 2006), 122: “La notion d’autorité administrative de l’Union peut être définie à mon sens comme l’exercice d’une fonction d’application de la législation et des politiques de l’Union européenne, par les institutions pertinentes de l’Union et de ses Etats membres, dans le respect de principes communs, dont l’application est garantie par les mécanismes de contrôles prévus tant pour les institutions de l’Union que pour celles de ses Etats membres.”

⁸³ Cfr., entre outros, Diana-Urania Galetta, “Le champ d’application de l’article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne sur le droit à une bonne administration, à propos des arrêts *Cicala et M.*”, *Revue trimestrielle de droit européen*, 1 (2013), 77-85; e Isaac Martín Delgado, “La Carta ante las Administraciones Nacionales: Hacia la europeización de los derechos fundamentales”, in Eva Nieto Garrido e Isaac Martín Delgado, *Derecho Administrativo Europeo en el Tratado de Lisboa*, (Madrid/Barcelona/Buenos Aires: Marcial Pons, 2010), 118-132.

⁸⁴ Cfr., entre outros, as Conclusões do Advogado-Geral Melchior Wathelet de 25 de junho de 2014, *Mukarubega*, Processo C-166/13, EU:C:2014:2031, considerando 56, e de 25 de junho de 2014, *Khaled Boudjlida*, Processo C-249/13, EU:C:2014:2032, considerando 47; e as Conclusões do Advogado-Geral Paolo Mengozzi de 12 de fevereiro de 2015, *CO Sociedad de Gestión y Participación SA*, Processo C-18/14, EU:C:2015:95, nota 48, e de 13 de janeiro de 2016, *Bensada Benallal*, Processo C-161/15, EU:C:2016:3, considerando 38-34. Nas suas Conclusões de 16 de setembro de 2015, *WML*, Processo C-419/14, EU:C:2015:606, considerando 136-138, Melchior Wathelet identifica a divergência entre o precedente fixado no acórdão *H. N.* e a jurisprudência que lhe se lhe seguiu, minimizando o seu impacto uma vez que, não sendo o art. 41.º CDFUE aplicável no quadro de procedimentos conduzidos pelas autoridades dos Estados-Membros, “isso não impede que o Tribunal de Justiça esclareça o órgão jurisdicional de reenvio sobre a interpretação e a apreciação do princípio geral em causa.”

internos de aplicação do direito da União e aos procedimentos administrativos complexos⁸⁵. Na mesma senda, têm sido formuladas propostas na doutrina tendentes a superar as dificuldades do controlo jurisdicional exercido sobre os atos praticados no decurso de procedimentos administrativos complexos⁸⁶ e, aquando da redação do malogrado Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, Jacob Söderman, então Provedor de Justiça Europeu, havia sugerido que este órgão passasse a receber também “*petições respeitantes a casos de má administração na aplicação do direito comunitário por parte de organismos públicos de um Estado-Membro*”⁸⁷.

⁸⁵ Assim propõe, com base na conjugação das disposições dos arts. 298.º TFUE e 41.º CDFUE, Isaac Martín Delgado “*Hacia una norma europea de procedimiento administrativo*”, in Eva Nieto Garrido e Isaac Martín Delgado, *Derecho Administrativo Europeo en el Tratado de Lisboa*, (Madrid/Barcelona/Buenos Aires: Marcial Pons, 2010), 169-181. Também a equipa que compõe a *Research Network on EU Administrative Law* (ReNUAL) apresenta uma proposta de código de procedimento administrativo da União que assenta numa definição assimétrica do respetivo âmbito de aplicação. Se bem que o código proposto apenas se aplique à adoção de normas administrativas, decisões e contratos pelas instituições e pelos órgãos e organismos da União, e não se estende, por regra, às autoridades administrativas dos Estados-Membros, a proposta contempla, contudo, certas disposições que, “*por definição*”, não podem deixar de aplicar-se às administrações públicas dos Estados-Membros – trata-se das disposições relativas à assistência mútua entre autoridades administrativas e à gestão administrativa de informação – cfr. AA.VV., *Código ReNUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea*, dir. Oriol Mir *et al.* (Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública), 2015, acesso em 01/02/2017, disponível em <http://renewal.eu/>.

⁸⁶ Dificuldades resultantes do descompasso existente entre o sistema de tutela jurisdicional efetiva previsto pelo direito da União (tal como resulta desenhado pelo art. 19.º, n.º 1, TUE) e a institucionalização de procedimentos administrativos compostos: a repartição de competências entre o TJUE e os órgãos jurisdicionais nacionais não oferece soluções suficientes para a fiscalização da legalidade, a imputação de responsabilidades e a proteção dos direitos dos particulares face a procedimentos de tomada de decisões complexos porque assentes em fórmulas de estreita e interdependente cooperação vertical (União/Estados-Membros) e/ou horizontal (entre Estados-Membros). As propostas passam, nomeadamente, pela previsão de mecanismos de reenvio prejudicial descendente (do TJUE para os órgãos jurisdicionais nacionais) e horizontal (entre órgãos jurisdicionais nacionais), pela atribuição de competência ao TJUE para a fiscalização de atos administrativos nacionais adotados em aplicação do direito da União (e não em resultado da aplicação do direito nacional) no quadro de procedimentos administrativos complexos que terminem pela adoção de um ato jurídico da União, ou ainda pela revisão do conceito de ato impugnável ao abrigo do art. 263.º TFUE – cfr. Herwig C. H. Hofmann, “Composite decision making procedures in EU administrative law”, e Herwig C. H. Hofmann e Alexander H. Türk, “Legal challenges in EU administrative law by the move to an integrated administration”, in *Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration*, ed. Herwig C. H. Hofmann e Alexander H. Türk (Cheltenham: Edward Elgar, 2009), 157-165 e 367-375, respetivamente.

⁸⁷ Cfr. Jacob Söderman, Propostas de alteração aos Tratados, Contributo recebido pela Convenção Europeia, CONV 221/02, Bruxelas, 26 de julho de 2002. Da proposta resultaria não só que a queixa seria dirigida ao próprio Provedor de Justiça Europeu caso nenhum provedor ou entidade responsável

Em comum, estas propostas procuram atender à dinâmica multinível sob a qual assenta o sistema de aplicação administrativa do direito da União, sistema que articula, de forma interdependente, estruturas de informação, atuação e decisão da União e dos Estados-Membros na prossecução de objetivos e interesses comuns e que se pretende, ainda assim, coeso e integrado porque movido pela ideia de uma União de Direito. Partilham, ainda, a especial mais-valia de procurarem tirar partido das potencialidades já existentes no sistema jurídico-institucional da União. Contribuiriam, porventura, para o fortalecimento de um sentimento de identificação com a União pois, mesmo em relação à atuação das autoridades dos Estados-Membros, a União se mostraria (ainda) mais próxima dos cidadãos que, não sendo necessariamente nacionais dos Estados-Membros, com ela teceram um vínculo tido por relevante pela própria ordem jurídica da União em vários domínios e para diversos efeitos.

pelo tratamento de petições num Estado-Membro fosse competente para a apreciação do assunto, mas também, na prática, que o direito de queixa junto dos provedores de justiça nacionais, ou outra entidade independente, encontraria fundamento numa norma de direito da União... A proposta não foi retida para o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, nem no Tratado de Lisboa que se lhe seguiu.